

De la sesión constitutiva y de la Mesa de edad: el inicio del Parlamento en el Derecho parlamentario español

Sumario: RESUMEN.—I. LA CONSTITUCIÓN DE LAS CÁMARAS EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL DERECHO PARLAMENTARIO HISTÓRICO ESPAÑOL.—II. EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN DE LAS CÁMARAS EN LAS CORTES GENERALES. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL.—III. LA CONSTITUCIÓN DE LOS PARLAMENTO AUTÓNOMICOS.—3.1. Regulación de los Estatutos de Autonomía.—3.2. La regulación reglamentaria autonómica.—3.2.1. Lugar y momento de celebración de la sesión constitutiva.—3.2.2. La Mesa de edad.—3.2.3. El desarrollo de la sesión constitutiva.—IV. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

Cuando el recurso del artículo 70.2 CE atribuye al poder judicial el control de las actas y credenciales parlamentarias impide que las Cámaras tengan la competencia para ejercer este control. Las Cámaras se constituyen una sola vez; no hay dos constituciones del Parlamento en el Derecho parlamentario español. Ni siquiera es así en el Senado ni en el Parlamento vasco, donde se prevé la actuación previa de su Junta preparatoria y de la Diputación Permanente, respectivamente. La constitución de las Cámaras supone que se prevea siempre en Derecho parlamentario español la posibilidad de que procedan a una nueva elección de las Mesas, si como consecuencia de los fallos judiciales se produce una alteración en la titularidad de los escaños superior a un determinado porcentaje, que es generalmente del diez por ciento. Además, en caso de que se produzca este cambio de titularidad en los escaños, lo más probable es que

* ÁNGEL L. SANZ PÉREZ, Letrado del Parlamento de Cantabria y profesor asociado de Derecho Constitucional en la Universidad de Cantabria.

debiera arbitrarse algún procedimiento de cuestión de confianza, si la Cámara (con su composición anterior) hubiese dado su confianza a un candidato.

PALABRAS CLAVE: Constitución parlamentaria, parlamento, mesa de edad, interino, juramento.

I. LA CONSTITUCIÓN DE LAS CÁMARAS EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL DERECHO PARLAMENTARIO HISTÓRICO ESPAÑOL

Nuestro Derecho parlamentario suele estudiar la constitución del Parlamento como un momento individual e independiente, con una importancia singularizada, y que le hace merecedor de un estudio particular. Pero no siempre es así, pues parte de la doctrina extranjera suele exponer la constitución de las Cámaras dentro de la tutela y el control de las actas de proclamación que presentan los parlamentarios. La constitución de las Cámaras en estos sistemas está tan relacionada con el Derecho electoral como con el Derecho parlamentario¹. La consecuencia es bien conocida: en una parte de los sistemas de nuestro entorno (como sucedió también en el Derecho histórico español), se produce una constitución del Parlamento de carácter interino y otra de carácter definitivo, que se materializa sólo tras la comprobación correspondiente de las actas aportadas por los parlamentarios, que se sitúa justo en el inicio de la vida de la Legislatura. La perspectiva trata de ser garantista y la explicación de las facultades de la Cámara en estos sistemas es cuasi judicial. Así, la proclamación de electos, en este sistema, es controlada por la propia Cámara y, de esta forma, llega a solaparse con el control jurisdiccional, allí donde existe. Más aún, persiste en este planteamiento una desconfianza hacia los jueces más propia del Estado liberal que del moderno Estado del siglo XXI. El Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, tras la constitución de una Mesa interina, crea una “Junta interina”², que efectúa las “comprobaciones que procedan” en relación con la elección de los parlamentarios en distrito uninominal o en la circunscripción por la que hayan optado. Sólo tras esta comprobación se procede a la elección de la Mesa y a la finalización del acto formal de constitución. Así, el inicio de la Legislatura está vinculado al estudio de la validez de las actas de los parlamentarios, más que a la reunión en sí misma considerada.

Sin embargo en España el alcance del control judicial es pleno, y domina por completo lo dispuesto en el artículo 70.2 CE, que señala que “la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al

¹ Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, Giapichelli, Torino, 1995, 2.^a ed. pp. 82 y ss. Con una visión más crítica, S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè Ed., Milán, 1993, 9.^a ed., pp. 57 y ss.

² Según el artículo 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados la Junta interina está “compuesta por los diputados miembros de la Junta de Elecciones de la legislatura anterior que estén presentes en la primera sesión. Si el número de éstos fuere inferior a doce, el Presidente procederá mediante sorteo a completar la junta hasta que se alcance el número citado.”

control judicial en los términos que establezca la Ley electoral.” Debe entenderse que el control que realiza el Tribunal Constitucional del artículo 23 CE no es (ni debería ser), el control de actas que realiza la jurisdicción ordinaria y al que se refiere el artículo 70.2 CE³. También aquí, por tanto, se produce esta especie de “doble control” superpuesto o añadido en materia de derechos fundamentales en donde, al control ordinario de los jueces se le añade el control del Tribunal Constitucional, con unos resultados muchas veces discretos. En todo caso, el Tribunal Constitucional ha dicho en relación con el amparo electoral, que “la «modalidad específica de recurso de amparo» (SSTC 71/1986, de 31 de mayo, y 1/1988, de 13 de enero) que articuló la Ley Orgánica de régimen electoral general, se prevé, de modo expreso, como cauce de amparo frente a las resoluciones de las que conoció o que dictaron los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en recursos frente a la proclamación de candidaturas y candidatos (art. 49.3 y 4 LOREG) o también, por vía de remisión explícita, frente a las resoluciones dictadas por la Sala del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 LOPJ cuando de lo que se trata es de recurrir frente a la proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores a que se refiere el artículo 44.4 de la propia Ley Orgánica del régimen electoral general (es decir, conforme a este último precepto, aquellas que vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido). Así, el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2000 por el que se aprueban normas sobre tramitación de los recursos de amparo a que se refiere la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, dispone en su artículo 1 que «Los recursos de amparo a que se refieren los artículos 49, apartados 3 y 4, y 114, apartado 2, de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, se interpondrán y ordenarán con arreglo a los requisitos establecidos en los artículos 49 y 81 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, y según lo dispuesto en este Acuerdo», señalando su artículo 2 determinadas «reglas de interposición y tramitación» y un plazo de interposición de dos días «si la demanda de amparo se dirigiese contra los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de candidaturas y candidatos (arts. 47.3 y 49 de la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general)» (SSTC 43/2009 de 12 febrero, F. J. 2; STC 112/2007, F.J. 2).

Sin que se pueda profundizar ahora, la configuración del amparo en España es muy complicada, por la rapidez de su tramitación, por su preferencia y, sobre todo, por la plenitud del Tribunal Constitucional en su enjuiciamiento. El amparo electoral que interesa destacar es el regulado en el artículo 114 de la LOREG contra la proclamación de electos, cuyo alcance ha sido delimitado por la jurisprudencia constitucional al señalar que, el amparo electoral es procedente contra “los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos”, y no “directamente” contra la elección ni los presupuestos de la

³ Cfr. la opinión en contra, hace ya algunos años, F. SANTOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa, p. 95.

misma ajenos al procedimiento electoral, aunque sean determinantes en la elección (SSTC 148/1999). A su vez, la STC 185/1999 señaló que “no correspondiéndole entrar a fiscalizar, sin límites, el control realizado por los Jueces ordinarios sobre la pulcritud del procedimiento electoral y los efectos de los vicios en él acotados sobre el resultado proclamado, debiendo ceñirse el control constitucional en amparo sobre la regularidad del procedimiento electoral, verificada ya una revisión del proceso electoral por los tribunales ordinarios, a la indagación relativa a si, de los hechos apreciados por el órgano judicial, los vicios procedimentales así constatados pudieron afectar al resultado de la elección misma y, a través de éste, a la integridad del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE (STC 79/1989, fundamento jurídico 2.º). En palabras de la STC 24/1990, en el recurso de amparo electoral este Tribunal no puede convertirse «en una instancia de apelación para volver a discutir los hechos, lo que nos está impedido por el artículo 44.1 b) LOTC recta y reiteradamente interpretado por nuestra jurisprudencia; ni en una instancia de simple unificación de la doctrina eventualmente contradictoria de los Tribunales, para lo cual carecemos de jurisdicción (art. 117.3 CE), ni ante la ausencia de otro cauce impugnatorio, en un Tribunal dedicado a corregir lo que se denuncie como una defectuosa aplicación de la legalidad... Tratándose, como se trata, de un derecho de configuración legal, el derecho del artículo 23.2 CE debe ser ejercido con arreglo a los requisitos legales que lo integran, y la interpretación de esa legalidad hecha por los Tribunales no debe ser revisada «in toto» por este Tribunal» (fundamento jurídico 2.º)”.

Con el control judicial de las actas y con el control del Tribunal Constitucional está claro que no tiene cabida también el control parlamentario de las actas. El sistema español se enmarca dentro más bien en el modelo francés, en donde no hay una doble constitución del Parlamento, sino que se prevé una Mesa de edad que dirige la sesión inicial. En efecto, el artículo 1 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa de 27 de mayo de 2009, determina que el diputado de mayor edad de la Asamblea Nacional presidirá la primera sesión de la legislatura hasta la elección del Presidente. Por su lado, “los seis diputados más jóvenes presentes desempeñarán las funciones de secretarios hasta la elección de la Mesa” (art. 1.2 Reglamento de la Asamblea Nacional francesa). En este sentido, la elección de la Mesa en la Asamblea Nacional francesa presenta alguna especialidad interesante que podría destacarse ahora. Así, según el artículo 9 “Varios contadores, elegidos por sorteo, harán el escrutinio cuyo resultado será proclamado por el Presidente de edad”. Además, el artículo 10 señala que “Los demás miembros de la Mesa serán elegidos al principio de cada legislatura, durante la sesión siguiente a la elección del Presidente”, y por tanto no en la sesión constitutiva. Además serán renovados todos, “cada uno de los años siguientes, salvo el que preceda a la renovación de la Asamblea, en sesión de apertura del período ordinario de sesiones. El Presidente en esta sesión inicial estará asistido de los seis miembros más jóvenes de la Asamblea, los cuales desempeñarán las funciones de secretarios.” Por su parte, también se enmarca en este sistema el Bundestag alemán, pues los artículos 1 y 2 de su Reglamento

prevén la constitución de una Mesa de edad en la primera sesión que nombrará al Presidente y a la Mesa.

El caso del Parlamento británico siempre es diferente. El Derecho anglosajón, mucho más pragmático, no acude a expediente técnico alguno de este tipo para la sesión inaugural y constitutiva, ni a la Mesa de edad ni a una doble constitución de la Cámara. Así, la regla 1 de las *Standing Orders* de 2011, regula la elección del Speaker en una sesión presidida por el Miembro más antiguo de la Cámara que no haya sido miembro del Gobierno británico. La votación para la elección del Speaker es secreta y las candidaturas se pueden presentar entre las nueve y media y las diez y media de la mañana en la que se vaya a celebrar la elección (regla 3.a de las *Standing Orders* de 2011). Una vez elegido el Speaker de la Cámara de los Comunes se procede a la elección de un *Chairman of Ways and Means* y de dos *Deputy Chairman of Ways and Means*, que asumen funciones similares a las de las Vicepresidencias en el Derecho parlamentario europeo continental.

Por su parte y como se ha dicho, en el marco del Derecho histórico español, la principal nota ha sido la diferenciación entre una previa Junta preparatoria, una constitución interina y una posterior constitución definitiva de la Cámara. Así, la Junta preparatoria daba cuenta de los dos miembros de la Mesa de edad y preparaba la sesión constitutiva interina. Ésta tenía por objeto exclusivo el “examen de actas y de las comunicaciones del Gobierno y del otro Cuerpo Colegislador”, y no trataba ningún asunto “a no ser que ocurriese algún incidente extraordinario; pero nunca de proyectos y de proposiciones de ley” (art. 16 RCD 1847 o art. 10 RCD 1931). El alcance de esta Junta preparatoria era limitado y estaba prevista sólo para adoptar acuerdos que condujesen la constitución del Parlamento. Interés especial tuvo el artículo 10.2 RCD 1934 que preveía que sólo se admitiría una intervención del Congreso de los Diputados si se presentaba una moción “firmada por 50 Diputados, como mínimo. Cuando no reúna este requisito, se rechazará de plano por la Mesa, sin consentir deliberación alguna sobre la misma”. La previa constitución interina de la Cámara suponía, como lógica consecuencia, la designación de una “Mesa interina” para conducir la sesión preliminar y además se preveía la creación de una poderosa Comisión de incompatibilidades que se encargaba de evaluar las actas y las incompatibilidades de los parlamentarios. Finalizada esta función de control de las actas credenciales y de las incompatibilidades, (o proclamados al menos 200 Diputados, art. 32 RCD 1847; 236 Diputados, según el art. 17 RCD 1931; o la mitad más uno según el art. 23 RCD 1934) se procedía a la constitución definitiva. En ésta se elegía en primer lugar al Presidente de la Cámara y a la Mesa, y los parlamentarios prestaban el juramento de su cargo (según es tradicional en nuestro Derecho), en la fórmula que el propio Reglamento disponía (arts. 19 y 20 RCD 1931; o “promesa reglamentaria”, según regulaban los artículos 25 y 26 RCD 1934). Finalmente, la Cámara (hasta 1931, momento en el que se inaugura el moderno Derecho parlamentario en España) se dividía en siete secciones mediante sorteo (art. 17 RCD 1838; art. 40 RCD 1847; art. 36 RCD 1867).

Por su parte, los Reglamentos del Senado no siempre han diferenciado de un modo nítido dos momentos en su proceso de constitución, como sucedió en el Reglamento del Senado de 1847, que tan sólo diferenció entre una Junta preparatoria y la constitución de la Cámara, sin que se percibiese la existencia de un momento interino y otro definitivo. La razón de ello seguramente sea que es habitual que los senadores hayan tenido en la Historia de España un doble origen.

II. EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN DE LAS CÁMARAS EN LAS CORTES GENERALES. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

El sistema actual de constitución de los Parlamentos es diferente en la mayor parte de los parlamentos españoles; el acto de constitución del Parlamento es el momento de inicio de la Legislatura y, por tanto, es el *dies a quo* de los derechos, prerrogativas y de los deberes de los nuevos parlamentarios⁴. No hay una constitución interina y otra definitiva. Sólo hay una constitución definitiva y la previsión de cautelas en caso de que se pudiese alterar la composición de la Cámara. Lo cierto es que llama la atención que nuestro sistema se aparte de lo que ha sido tradicional en España y es norma en algún sistema de Europa que ha tenido influencia en nosotros en varias cuestiones. La razón puede deberse a una cierta desconfianza hacia el propio Parlamento en el control de las actas de los parlamentarios, de modo que este control se ha residenciado exclusivamente en los órganos judiciales, cuya independencia se proclama con mucho énfasis por el mismo texto constitucional. Es cierto que se puede defender no es el Parlamento el lugar más idóneo para el control de sus propias credenciales. Es más, el artículo 70.2 CE ha tenido una interpretación extensiva, pues aunque este precepto inicialmente se refiere de forma exclusiva a las Cortes Generales, se ha extendido su práctica también al control de las credenciales y actas de los parlamentarios autonómicos. No sería hoy imaginable que el control de las credenciales de estos parlamentarios se residenciase en la propia Cámara y no en los jueces y tribunales, alejándose así del modelo de las Cortes Generales, por mucho que el artículo 70.2 CE se enmarque en el Título III de la Constitución y se refiera al control de las actas de “ambas Cámaras”.

En todo caso, se puede hablar en nuestro Derecho parlamentario de acto constitutivo del Parlamento y de momento inicial de la vida parlamentaria. Igual que la obtención de la investidura por un candidato a Presidente de Gobierno supone un nuevo Gobierno distinto del previo (aunque hubiese identidad personal entre todos los miembros del Gobierno), la constitución de la

⁴ Cfr. la problemática de la constitución de las Comisiones en el Derecho parlamentario español, en L. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989, pp. 232 y ss.

Cámara supone que hay otro Parlamento que nada debe al anterior aunque hubiese identidad personal entre todos los miembros del Parlamento, circunstancia nada difícil de imaginar en Parlamentos de pocos miembros y sólo dos o tres grupos parlamentarios, como sucede con varios de los autonómicos (como La Rioja o Cantabria). No obstante, el inicio de la Legislatura ha de reputarse al momento de celebración de la elección.

Por eso, algunas cuestiones se han relativizado. La constitución del Parlamento no es el inicio de todos los derechos y obligaciones de los parlamentarios. Así, algunos Reglamentos han adelantado la eficacia de ciertos derechos de los nuevos miembros al momento de la proclamación de electos. Ello implica, no cabe duda, que se ha adelantado el inicio de la Legislatura a algún momento anterior al de la propia constitución de la Cámara. Así, el artículo 20.2. del Reglamento del Congreso de los Diputados determina que “los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo,” (sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado adquiriera la condición de tal, conforme al artículo 20.1 RCD, no tendrá derechos ni prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca.) Igual disposición incluyen otros Reglamentos parlamentarios españoles, como el artículo 5.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. En todo caso, la constitución de las Cámaras ha de suponer la finalización de la *prorrogatio* de la Diputación Permanente, la cual, llegado este momento (“reunida la Cámara correspondiente”, dice el art. 78.4 CE) dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones (art. 59 RCD) a la nueva Cámara, como si la nueva Cámara no se hubiese enterado o podido enterar de lo que ha hecho la Diputación permanente.

Llama la atención que la Constitución, tan dada a la prolija redacción de todo lo parlamentario, casi nada disponga de la constitución de la Cámara, más allá de lo que determina el artículo 68.6 CE, que prevé sólo que el Congreso de los Diputados electo será convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones. Por su parte, algo más llamativo es que la Constitución nada disponga sobre la constitución del Senado, aunque ni el doble origen de los senadores ni la peculiar composición del Senado parecen causas de peso de esa ausencia de regulación. No obstante los Reales Decretos de convocatoria de elecciones generales al Senado han determinado siempre el día y hora de la constitución de la Cámara Alta⁵.

En general, el Derecho parlamentario español se caracteriza por una norma común en materia de constitución del Parlamento. La constitución de la Cámara supone el inicio de los derechos de los parlamentarios y la finalización de la *prorrogatio* de la Diputación Permanente. La constitución de las Cámaras se realiza conforme al Decreto de convocatoria, previa la designación de una Mesa de edad, y con la previsión posterior de que se pueda volver al nombra-

⁵ El artículo 5 del 33/2008, de 14 de enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, dispone que “celebradas las elecciones convocadas por este Real Decreto, las Cámaras resultantes se reunirán, en sesiones constitutivas, el día 1 de abril, a las 10 horas”.

miento de la Mesa, si se altera en el diez por ciento de los escaños (art. 36.2 RCD). Es común en todos los Reglamentos que se deba proceder al nombramiento (de oficio o a iniciativa de cualquier sujeto parlamentario) por el Pleno de una nueva Mesa, si hay un cambio de parlamentarios de este porcentaje. Pero un cambio tan radical en la composición de la Cámara, podría plantear otras consecuencias. No se olvide que se altera al menos un diez por ciento de la representación popular, y alteraría muy probablemente la relación de fuerzas de la Cámara. Y es que un cambio de un diez por ciento en las fuerzas del Congreso de los Diputados es una situación de crisis general y que plantearía muchas dudas en relación con la actuación del sistema en general y de la Administración electoral en particular. Podría dudarse, si, por ejemplo, la validez de la confianza que hubiese otorgado el Pleno del Congreso de los Diputados al candidato a Presidente del Gobierno. Si la Cámara ha cambiado en un diez por ciento y, su representación es diferente, lo más procedente desde un punto de vista político, parece que sería la aplicación (al menos) de la institución de la cuestión de confianza. Sin embargo, la repetición de la investidura chocaría con la imprevisión de este supuesto por la Constitución, ni por ningún Estatuto de Autonomía. Por ello muy difícilmente se podría arbitrar este procedimiento si se anula el diez por ciento de las actas, pues el artículo 99 CE prevé el procedimiento de investidura sólo en el caso de que se celebren elecciones o como consecuencia de la pérdida de una cuestión de confianza. En cualquier caso y sin perjuicio de lo que posteriormente se apunte, parece procedente exponer los principales elementos de la regulación que el Derecho parlamentario español dedica a la constitución de la Cámara.

En cuanto al momento y lugar de la constitución, el artículo 1 del Reglamento del Congreso de los Diputados exige que sea el Decreto de convocatoria el que fije el día y hora de la sesión constitutiva. Aunque nada se disponga de cuál ha de ser el lugar de esta primera sesión, lo normal es que sea el de la sede habitual del Congreso. La sesión constitutiva será presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad de los presentes, “asistido, en calidad de Secretarios, por los dos más jóvenes” (art. 2 RCD) El Presidente declara abierta la sesión y por uno de los Secretarios (no dice a cuál el art. 3 RCD) se dará lectura al Real Decreto de convocatoria, a la relación de Diputados electos y a los recursos contencioso-electorales interpuestos, con indicación de los Diputados electos que pudieran quedar afectados por la resolución de los mismos. Se elige la Mesa seguidamente y se solicitará de los demás Diputados el juramento o promesa de acatar la Constitución, “a cuyo efecto serán llamados por orden alfabético”.

El Reglamento del Senado no prevé un régimen diferente y, aunque distingue entre una Junta preparatoria y una constitución definitiva, no se produce en la Cámara Alta el control parlamentario de las actas, sino que, de un modo continuo y en la misma jornada, tras la Junta preparatoria se constituye una Mesa de edad que organiza todo el procedimiento de constitución del Senado (elección de la Mesa y prestación de juramento o promesa). Así, determina en el artículo 2 RS que “en el día” y la hora que señale el Decreto de convocatoria

de elecciones, los Senadores se reunirán “en el Palacio del Senado para celebrar Junta Preparatoria”. El que figure primero en la lista de presentación de credenciales ocupará la Presidencia, declarará abierta la sesión y dispondrá que por el Letrado Mayor se lea la convocatoria de la Cámara, la lista de credenciales y los artículos del Reglamento referentes a este acto. Asimismo ordenará que se dé cuenta de las impugnaciones presentadas contra la proclamación de Senadores, si las hubiere. Finalmente, el artículo 3 del Reglamento del Senado indica que seguidamente “se formará una Mesa que presidirá el Senador de más edad de entre los presentes y de la que serán Secretarios los cuatro más jóvenes”. El artículo 4 RS prevé nueva elección de la Mesa en el caso de que las impugnaciones cambien el veinte por ciento de los escaños y en caso de que el veinte por ciento de los escaños se haya impugnado, la Mesa elegida tendrá la naturaleza de “Mesa interina” hasta la resolución de los recursos judiciales interpuestos. Por su lado, el artículo 13 del RS prevé una nueva elección de Mesa en el caso de que se aumente en un quince por ciento el número de senadores, como consecuencia de la aplicación del artículo 69.5 CE.

III. LA CONSTITUCIÓN DE LOS PARLAMENTO AUTONÓMICOS

3.1. Regulación de los Estatutos de Autonomía

Como sucede en otras muchas materias, las disposiciones de los Estatutos de Autonomía siguen para sus Parlamentos la previsión que hace la Constitución para el Congreso de los Diputados. Por ejemplo, en nada se aparta del artículo 65 CE el artículo 104.3 Estatuto de Autonomía de Andalucía, que dispone que “los Diputados electos deberán ser convocados para la sesión constitutiva del Parlamento dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones”. Además, se señala en el artículo 101.2 de dicho Estatuto que el mandato de los Diputados titulares y suplentes que integren la Diputación Permanente se prorrogará hasta la constitución de la nueva Cámara. Se eleva así a rango estatutario lo que dispone el artículo 22.3.^a RCD y, en menor medida, lo que dispone el artículo 45.3 RS (sólo para los titulares). Como se podrá comprobar, en todos los ordenamientos jurídicos autonómicos, la sesión constitutiva también supone la finalización de la *prorrogatio* de la Diputación Permanente y el inicio de los derechos, prerrogativas y deberes que integran el mandato parlamentario.

Por su lado e iniciando un breve análisis de los Estatutos de Autonomía, el Estatuto de Autonomía de Cataluña es muy parco en la regulación de esta materia (a pesar de lo detallista que es en otras cuestiones). Así, el artículo 59.4 EACAT especifica (al igual que el Senado) que el mandato de los Diputados que integran la Diputación Permanente se prorroga hasta la constitución del nuevo Parlamento (no por tanto los suplentes). Por su lado, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid también dispone que se realice la constitución de la Cámara veinticinco días después de la “proclamación de los resultados electo-

rales”, momento que habrá que identificar con la proclamación de electos, del artículo 108 LOREG. Otras veces los Estatutos de Autonomía han introducido novedades mayores y han dispuesto variantes, cierto que sin un criterio homogéneo, como es muy común en España. Así, puede citarse el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, se constituirá el Parlamento canario en el plazo de 30 días desde la celebración de las elecciones, y no a los veinticinco días que determina el artículo 68 CE. El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares dispone que la nueva Cámara se constituya en “el plazo máximo” de 30 días desde la celebración de elecciones (art. 41.5 EABAL). E igual que la Constitución, el artículo 46.2 Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares determina que la Diputación Permanente “seguirá ejerciendo sus funciones hasta que se constituya el nuevo Parlamento, al que rendirá cuentas de la gestión realizada”.

Por su parte, la previsión para la constitución de la nueva Junta es de quince días desde la celebración de las elecciones, según el artículo 25.5 de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Y a su vez, es también diferente el criterio del artículo 23.4 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, pues determina que la constitución de la nueva Cámara se realizará en el plazo de noventa días desde la finalización del mandato de la anterior Cámara, y se hará en el lugar, hora y día que fije el Decreto de convocatoria.

El Estatuto de Autonomía de Extremadura (el último en haber sido reformado hasta la fecha) se limita a disponer que “los miembros de la Diputación Permanente continúan en el ejercicio de sus funciones hasta la constitución de la nueva Cámara” (art. 18.4 EAEX), además de establecer el artículo 19.4 que “la Diputación Permanente sustituirá al Pleno entre los períodos ordinarios de sesiones y asumirá todas las funciones de la Asamblea cuando ésta hubiera sido disuelta anticipadamente o se hubiera agotado la legislatura y hasta la constitución de la nueva Cámara.” Finalmente, el artículo 25.2 de este Estatuto se determina que “En el plazo de quince días desde su constitución, el Presidente de la Asamblea, previa consulta a los Grupos parlamentarios, propondrá un candidato a la Presidencia de entre los que le sean presentados, al menos, por la cuarta parte de los miembros de la Cámara”.

Finalmente, hay otros Estatutos de Autonomía que no disponen nada sobre la constitución del respectivo Parlamento, como el Estatuto de Autonomía de Aragón, el de Castilla y León, el de Cantabria, el de Castilla-La Mancha, el de Galicia, en el de La Rioja, en el de Murcia, en el del País Vasco o en la LORAFNA.

3.2. La regulación reglamentaria autonómica

3.2.1. Lugar y momento de celebración de la sesión constitutiva

Los Reglamentos parlamentarios prevén, como es normal, una regulación más detallada de la sesión constitutiva. Así, los Reglamentos sí especifican el lugar de celebración de la sesión constitutiva. Al igual que sucede con el artículo 2.1 RS, el artículo 3 RPIB, el artículo 2 RPCANT y el artículo 2 RPNV deta-

llan que la sesión inicial se celebrará en el edificio sede del respectivo Parlamento. Señala el artículo 2.1 del Reglamento del Senado que “En el día que, dentro del plazo legal previsto, señale el Decreto de convocatoria de elecciones, los Senadores se reunirán *en el Palacio del Senado* para celebrar Junta Preparatoria”. En todo caso, sería anómalo que el lugar donde se celebrase la primera sesión fuese un lugar diferente al de la sede establecida de forma ordinaria, de ahí que lo normal sea no prever una disposición que, por lo demás, se antoja obvia.

Por su parte, son varios los Reglamentos parlamentarios autonómicos que sí incluyen una regulación muy completa sobre el momento en el que ha de constituirse la Cámara, previendo de diversas formas la posible omisión que realizase el Decreto de convocatoria. Ejemplo de ello es el Reglamento de las Cortes de Aragón, cuyo artículo 1 determina que las Cortes se reunirán “dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los Diputados electos, el día y a la hora señalados en el Decreto de convocatoria del Presidente de la Diputación General de Aragón cesante y, en su defecto, el decimoquinto día hábil siguiente al de dicha proclamación”. Más detallado todavía es el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, cuyo artículo 4 señala que la sesión constitutiva se realizará “el día y hora señalados en el Decreto de convocatoria, y, en su defecto, a las doce horas del decimoquinto día hábil siguiente al de la proclamación de los Diputados electos”. Y muy similar también a este último es el Reglamento del Parlamento de Cantabria, cuyo artículo 2.2 dispone que la sesión constitutiva se celebrará a la hora y el día fijado en el Decreto de convocatoria o “a las doce horas del primer día hábil siguiente a aquel en que expire el plazo de veinticinco días previsto por el Estatuto de Autonomía”. Estas disposiciones tratan de resolver y anticiparse al problema que supondría que el Decreto de convocatoria obviase el día u hora de celebración de la sesión constitutiva. Esta circunstancia ha sucedido en alguna ocasión, como ocurrió en Cantabria en el año 1987, pues el Decreto 20/1987, de convocatoria de elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria no preveía, en su artículo 4, la hora en que se había de constituir la nueva Cámara.

Hay algunos Reglamentos algo más novedosos. Como el artículo 1 párrafo segundo del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, que dispone que “A falta de Decreto de convocatoria, la Cámara se reunirá de pleno derecho a las dieciséis horas del tercer día siguiente a aquél en que expira el plazo indicado en el apartado anterior”, que es “dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones”. Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de Madrid prevé, en su artículo 9 que, en defecto de previsión en el Decreto, “la Asamblea se constituirá a las doce horas del vigésimo quinto día siguiente a la proclamación de los resultados electorales si fuera hábil o, en caso contrario, a las doce horas del inmediato día hábil anterior.” También incluye una previsión diferente el Reglamento del Parlamento de Navarra, pues en caso de que no se concretase la hora en el Decreto de convocatoria, determina su artículo 2 que la sesión constitutiva tendrá lugar “a las once horas del tercer sábado siguiente a la proclamación por el órgano electoral competente de los parlamentarios Forales electos.” Parece que, en todos estos casos a los que hay

acudir a la vía “subsidiaria” de convocatoria de la sesión constitutiva, debería ser el Presidente de la Diputación Permanente quien realizase la convocatoria efectiva, en los términos que disponga el respectivo Reglamento. No obstante, lo normal es que el Decreto de convocatoria determine la fecha y el lugar de la sesión constitutiva, como también se prevé en el caso del Reglamento del Parlamento de Galicia, cuyo artículo 2.2 determina que esta sesión “tendrá lugar en la fecha que, dentro del plazo de un mes, a partir del día de celebración de las elecciones, determine el Decreto de convocatoria”, aunque en este caso no se prevea una disposición para el caso en el que el Decreto de convocatoria no contenga las previsiones que debería.

3.2.2. *La Mesa de edad*

Aunque suele coincidir la regulación reglamentaria autonómica con la del Congreso de los Diputados, y se estructura esta sesión en torno a la Mesa de edad, hay, sin embargo, alguna novedad en relación con la regulación estatal. Así el Reglamento del Parlamento de Canarias, señala que la sesión constitutiva es convocada por “el Presidente de la Diputación Permanente”, es decir por el Presidente saliente del Parlamento “de acuerdo con la Mesa, ... mediante resolución” (art. 2 RPCANA). Es muy llamativo (y novedoso) que este Reglamento disponga que sea el Presidente del Parlamento saliente el que convoque la primera sesión del nuevo Parlamento en todo caso, y no sólo del modo “subsidiario” que se ha visto más atrás. En cualquier caso, parece (a priori) que es más respetuoso con el principio de autonomía parlamentario que el Presidente del Parlamento sea el que convoque también esa sesión parlamentaria. No se olvide que es el Presidente del Gobierno el que, generalmente, convoca esa primera sesión, lo cual podría ser utilizado en alguna ocasión con un criterio no válido. Quizá un Presidente de Parlamento se siente obligado a tomar una posición más objetiva e imparcial que un Presidente de Gobierno, si bien la “presión” del Gobierno sobre el Parlamento es una constante en nuestro ordenamiento.⁶

También es diversa la regulación del Reglamento del Parlamento vasco, que establece la necesidad de que se debe realizar un “llamamiento” a los parlamentarios electos por uno de los Secretarios de la Diputación Permanente, con su Presidente que hacen ambos, por tanto, de Junta Preparatoria, con el mismo sistema por tanto que el Reglamento del Senado. Así y según el artículo 4 de este Reglamento parlamentario “el Presidente de la sesión preparatoria la declarará abierta y dispondrá que, por uno de los Secretarios de la Diputación Permanente, se lea la convocatoria del Parlamento, la lista definitiva de los Parlamentarios presentes, los artículos del Reglamento referentes al acto y los posibles recursos presentados contra los Parlamentarios acreditados y que se

⁶ Cfr. las reflexiones sobre el parlamentarismo racionalizado o “gubernamentalizado” de A. ARCE JANÁRIZ, *El Parlamento en los Tribunales*, Pamplona, Thomson, 2004, pp. 106 y ss.

encontrasen pendientes de resolución”. Acto seguido, en el Parlamento vasco se constituye una Mesa de edad, con las funciones habituales que en el Derecho parlamentario español tiene este órgano.

En efecto, la Mesa de edad es el órgano encargado de verificar la constitución de la Cámara y de iniciar los primeros actos del nuevo órgano electo, sobre todo en lo relativo a la elección de los órganos rectores (Presidente y Mesa) y adquisición de la condición plena como parlamentario de los electos. Además, hay compatibilidad plena entre ser miembro de la Mesa de edad y ser miembro del Gobierno en funciones. En general, es el Secretario General quien llama a los parlamentarios que componen esta Mesa inicial. Por su parte, las funciones de la Mesa de edad no suelen estar dispuestas en la norma reglamentaria, pero la interpretación sistemática de su regulación, así como la imposibilidad de que haya un vacío de poder y de autoridad en la Cámara obligan a reconocer que la Mesa de edad, y sobre todo su Presidente, están dotados de la misma posición y de las mismas funciones que el Presidente y la Mesa del Parlamento en las sesiones ordinarias y extraordinarias. Es cierto que la función y la duración de la Mesa de edad son muy breves, pero las incidencias que eventualmente pudieran surgir en esa sesión inicial, deben ser resueltas por el único órgano que el Reglamento prevé que exista en ese momento.

Además, dentro de la Mesa de edad, ha de ser su Presidente hasta la elección del Presidente de la Cámara el que asuma la dirección y la ordenación de la sesión constitutiva. Siendo el sistema español un sistema en el que la dirección de los debates se efectúa por un Presidente y su Mesa que le asiste, debe afirmarse que también se sigue este sistema en la primera sesión del nuevo Parlamento. En este sentido, no se prevé, en ningún Reglamento⁷, la posibilidad de suspender la sesión constitutiva de la Cámara, pero la solución de alguna circunstancia imprevista ha de resolverse por la única autoridad parlamentaria regulada en los Reglamentos. Además, reforzaría esta tesis alguna breve referencia reglamentaria, como la del artículo 3 del Reglamento del Parlamento de Navarra, que dispone que la Mesa de edad “actuará hasta la elección de la Mesa del Parlamento”, o la del artículo 5.4 del Reglamento del Parlamento vasco, que dispone que “la actuación y funciones de la Mesa de edad cesará con la proclamación de resultados de la elección de la Mesa del Parlamento”. Es decir, si la Mesa del Parlamento sustituye a la de edad, lo lógico es pensar que ésta tiene una función y una posición similar a aquella aunque la posición está limitada, como es lógico, a esa primera sesión inicial. Puede ser interesante dejar constancia de que algún Reglamento, en el ámbito del Derecho comparado, pone límites a las facultades de la Mesa de edad y, por tanto, a las posibilidades de la sesión inicial. Tal es el caso del artículo 1.3 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, que determina que “No podrá desarrollarse debate alguno bajo la presidencia de edad”, previsión plenamente coherente,

⁷ Cfr. J. A. MARTÍNEZ CORRAL, “El sonado caso de los diputados que estaban y se les esperaba, pero no aparecieron: comentario a la STC 39/2008 de 10 de marzo”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 11, 2008, pp. 11 a 33.

por otra parte, con la definición que de las funciones de esta Mesa hace también nuestro Derecho parlamentario.

Por su parte, el desarrollo de esta sesión es casi siempre la misma, y aunque haya varias novedades reglamentarias interesantes al haber seguido los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos la regulación inicial del Reglamento del Congreso de los Diputados. Así, el artículo 2 RCD determina que la “sesión constitutiva será presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad de los presentes, asistido, en calidad de Secretarios, por los dos más jóvenes”, a los que no atribuye ninguna función particular ni diferenciada. La misma regulación también incluye el artículo 2 RPAND y los arts. 2 RCAR; art. 5 RPRINCAST; art. 3 RPIB; art. 2 RPCANA; art. 3 RPCANT –“los más jóvenes *siempre* entre los presentes”, puntualiza de forma quizá algo ingenua–; art. 2 RCCLM; art. 2 RCCyL; art. 1 RPCAT; art. quinto RCV; art. 2 RAEX; art. 3 RPGAL; art. 6 RPRI; art. 10 RAMAD y artículo 3 RPNAV. Existe alguna novedad, como el artículo 7 del Reglamento de la Asamblea de Murcia que denomina “Mesa interina” a la Mesa de edad, aunque se compone de los mismos miembros que dispone el resto para las Mesas de edad. Por su parte, también aquí presenta una regulación peculiar, aunque sin más relevancia, el artículo 4.2 del Reglamento del Parlamento vasco, que determina que “ocupará la Presidencia el Parlamentario de más edad de entre los presentes, que invitará a los dos miembros que le sigan en edad y a los dos más jóvenes para que, en calidad de Vicepresidentes y Secretarios, pasen a integrar la Mesa de edad, que actuará hasta la elección de la Mesa definitiva”.

3.2.3. *El desarrollo de la sesión constitutiva*

En cuanto a la regulación de esta sesión en los Reglamentos parlamentarios españoles, puede destacarse que es muy descriptiva, así suele determinarse (como en RCD) que el Presidente declarará abierta la sesión y por uno de los Secretarios (casi nunca se dice cuál) se dará lectura al Decreto de convocatoria, a la relación de Diputados electos y a los recursos contencioso-electorales interpuestos, con indicación de los Diputados electos que pudieran quedar afectados por la resolución de los mismos”, todos con las adaptaciones pertinentes (art. 3.1 RPAND; art. 4.1 RPIB; art. 2 RPCANA; art. 3 RCCLM; art. 3 RCCyL; arts. 1 y 2 RPCAT; art. sexto RCV; art. 3.1 RAEX; art. 4 RPGAL; art. 11.2 RAMAD; art. 8.1 RAMU). Existe alguna disposición, como la del artículo 4 del Reglamento del Parlamento de Navarra, que dispone que la lectura referida no la realiza uno de los Secretarios, sino que la realizará el “Letrado Mayor o aquél que le sustituya”. Por su parte todos los Reglamentos parlamentarios prevén que se proceda a la reelección de la Mesa, en caso de que sean admitidos los recursos contencioso-electorales en un determinado porcentaje. El diez por ciento exige el Reglamento del Parlamento de Andalucía (art. 33.2 RPAND; y también art. 44 RCAR, art. 51.1 RJGPA, art. 33.4 RPCAN, art. 30.2 RPCANT, art. 40 RCCLM, art. 33.2 RCCyL, art. 38.2 RCV, art. 35.2

RPGAL, art. 35.3 RPIB, art. 51.3 RAMAD, art. 48 RAMU, art. 29.2 RPPV y art. 33.2 RPRi). El Reglamento del Parlamento de Cataluña exige un porcentaje del cinco por ciento (art. 36.5 RPCAT). Por su lado, el artículo 6.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra determina que si como consecuencia de una sentencia, “accediese al cargo de Parlamentario Foral alguna persona distinta a las inicialmente proclamadas”, ésta podrá instar a la Presidencia la celebración de una nueva elección de los miembros de la Mesa, dentro de los diez días siguientes a la firmeza de la resolución que le haya reconocido su condición de miembro electo del Parlamento de Navarra.

Por su parte y aunque no es lo habitual, algunos Reglamentos sí que se encargan de fijar cuáles son las funciones de alguno de los Secretarios, como el de las Cortes de Aragón, cuyo Secretario más joven “dará lectura al Decreto de convocatoria, a las disposiciones del presente Título, a la relación alfabética de los Diputados electos y, en su caso, a los recursos contencioso-electorales interpuestos” (también art. 6 RPRINCAST, art. 4.1 RPCANT y art. 7 RPRi). Hay que pensar que, en el improbable caso de que hubiese más de un Diputado igual de joven o de mayor, el sorteo se antoja como la única opción posible, para decidir cuál de ellos ha de ejercer la función que le corresponde. Habría de utilizarse (siguiendo la analogía como criterio) el criterio de la LOREG (artículo 163.1.d) para resolver empates en caso de la atribución de escaños por aplicación de los cocientes referidos en ese mismo precepto.

Hay que considerar, como criterio, que esta primera sesión constitutiva está sometida al mismo régimen de quórum de asistencia que el resto de sesiones. Seguidamente y una vez constituida la Mesa de edad, se procede a la realización de dos actos sin cuya ejecución es imposible, en el sistema español, considerar que se ha constituido la Cámara. Los dos momentos son: la elección de la Mesa de la Cámara en primer lugar, que se produce en muchos Parlamentos aunque los parlamentarios todavía no hayan adquirido la condición plena de su estatuto. Y el segundo momento es el del juramento o promesa de los parlamentarios. No parece que proceda ahora estudiar el significado y la regulación de estos dos actos en el Derecho español y cómo han sido interpretados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. No obstante, en relación con el juramento o promesa, baste ahora con señalar que se ha producido un evidente proceso de desformalización y de pérdida de su significado, que bien podría suponer su transformación o incluso su desaparición a pesar de su tradición histórica en nuestro sistema. No se olvide que la STC 119/1990 señaló que “la exigencia de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución como requisito imprescindible para alcanzar en plenitud la condición de Diputado no viene impuesta, pues, por la Constitución, pero como acabamos de señalar, tampoco es contraria a ella. Ha sido establecida por una decisión del legislador (art. 108, 6.º de la Ley Orgánica 5/1985) y antes que por él, por el Congreso de los Diputados, en uso de la autonomía reglamentaria que la misma Constitución (art. 72.1) le otorga, actuando, el uno y el otro, dentro del ámbito de libertad para la creación jurídica que constitucionalmente les corresponde... Sobre la conveniencia política de imponer estas obligaciones pueden mante-

nerse opiniones dispares, pues, como acabamos de recordar, tratándose de una decisión legislativa o reglamentaria, tan legítima es, desde el punto de vista constitucional, la postura de quienes propugnan como la de quienes la estiman inadecuada o anacrónica. Esta elemental consideración nos permite prescindir de las extensas consideraciones de Derecho comparado que se contienen tanto en la demanda como en las alegaciones del Congreso de los Diputados, pues sea cual fuera la tendencia discernible entre los Estados occidentales en cuanto a la exigencia de juramento o promesa de acatamiento constitucional, el hecho es que esta exigencia está impuesta en nuestro Derecho positivo de conformidad con la Constitución.”

Se añade en esta Sentencia que “El requisito del juramento o promesa es una supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos a los que era inherente el empleo de ritos o fórmulas verbales ritualizadas como fuentes de creación de deberes jurídicos y de compromisos sobrenaturales. En un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de sus valores superiores el pluralismo político; que impone el respeto a los representantes elegidos por sufragio universal en cuanto poderes emanados de la voluntad popular, no resulta congruente una interpretación de la obligación de prestar acatamiento a la Constitución que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de ese modo se violenta la misma Constitución de cuyo acatamiento se trata, se olvida el mayor valor de los derechos fundamentales (en concreto, los del art. 23) y se hace prevalecer una interpretación de la Constitución excluyente frente a otra integradora.”

Posteriormente, en relación con el Senado, e incidiendo en la desformalización del juramento, en STC 74/1991 se dijo que “En el presente caso ha faltado el necesario entendimiento finalista de la promesa de acatamiento que debe presidir siempre la interpretación por los órganos de gobierno de la Cámara de los preceptos que regulan el juramento o promesa a prestar por los integrantes de la misma, interpretación finalista y flexible que en modo alguno supone la desigualdad, arbitrariedad o inseguridad jurídica que sostiene la representación del Senado, sino antes bien, con respeto de esa seguridad igualdad y no arbitrariedad, una interpretación integradora del precepto a la luz de los valores y principios constitucionales. Por consiguiente, el acto impugnado no ha interpretado el precepto reglamentario *secundum constitutionem*, y ha lesionado el derecho fundamental de los recurrentes al ejercicio del cargo público de Senador para el que fueron elegidos lesión del apartado segundo del artículo 23 C.E., que también repercute en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 C.E.).”

Prescindiendo ahora de estas consideraciones sobre el juramento o promesa, hay que analizar otras cuestiones relativas a la sesión inicial del Parlamento. En cuanto a la elección de la Mesa, está claro que es algo disfuncional que la reunión de electos, que todavía no son Diputados (pues no han prestado juramento o promesa) sea la que elija la Mesa. Por ello algún Reglamento invierte el momento en el que se produce la elección de la misma, pues se realiza

tras la prestación del juramento o promesa. Este es el caso del Reglamento de las Corts de la Comunidad Valenciana (art. sexto RCV; también art. 4 RP-CANT, art. 8 RPRI y art. 6 RPNAV). También eligen la Mesa los Diputados que ya han adquirido la condición plena en el Reglamento del Parlamento de Canarias, en el que, según su artículo 2, “el Presidente de la Diputación Permanente llamará al diputado electo de más edad de los presentes para presidir inicialmente la sesión, así como a los dos más jóvenes”, todos ellos “prestarán juramento o promesa de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias ante el Presidente de la Diputación Permanente”, seguidamente todos los parlamentarios, por orden alfabético, “prestarán ante la Mesa de edad juramento o promesa”. Seguidamente, el Parlamento canario (con todos los electos ya ostentando la condición de plena de parlamentario) procede a la elección de la Mesa. Por contra, de la regulación del Reglamento del Parlamento de Cataluña se desprende que, si bien es necesario que los parlamentarios juren o prometan la Constitución y el Estatuto de Autonomía para la adquisición de su condición plena, este requisito no es preciso que se verifique en la sesión constitutiva (arts. 3 y 16 RPCAT).

En algunos Parlamentos, sus normas reglamentarias exigen que los parlamentarios presenten, con carácter previo a la sesión constitutiva, la declaración de actividades y bienes, como los artículos quinto y 21 del Reglamento de las Cortes Valencianas, que disponen la obligatoria y necesaria presentación previa de ambas declaraciones, de lo cual, además, el Secretario General ha de dar cuenta al inicio de la sesión constitutiva (art. 21 RCV). Tampoco es éste el momento de analizar el alcance y significado de estas declaraciones y del Dictamen de la Comisión de Estatuto, pero entra dentro del contenido propio del Derecho parlamentario el regular y autocontrolar las declaraciones de incompatibilidades. También algunos Reglamentos disponen, como requisito previo a la adquisición previa de la condición de parlamentario y a la celebración de la sesión constitutiva, que el parlamentario cumplimente “las declaraciones de actividades y bienes... y asimismo el documento en el que se recojan sus datos personales, la fecha de su nacimiento, su domicilio habitual y el que designen a efectos de notificación oficial” (art. 1.1. RPNAV).

Cuando el Congreso de los Diputados ya está constituido, se produce un acto parlamentario “dentro del plazo de los quince días siguientes” y que consiste en la “solemne” sesión de apertura de la Legislatura, que está prevista sólo en el artículo 5 del Reglamento del Congreso de los Diputados, pues nada dispone de esta sesión el Reglamento del Senado. Algún Reglamento autonómico también exige que se celebre esta sesión solemne, como el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (artículo 6), el del Parlamento canario (art. 5, mediante acuerdo de la Mesa) y el del Parlamento de Galicia (art. 6). Por su lado, el Reglamento del Parlamento de La Rioja prevé, parece que sin carácter fijo, que “por circunstancias especiales, podrá procederse a la apertura de la legislatura en sesión solemne, distinta de la de constitución, debiendo celebrarse dentro del plazo de los quince días siguientes a la de ésta. Las formalidades de tal sesión se determinarán por la Mesa de la Cámara”. También el artículo 14

del Reglamento de la Asamblea de Extremadura prevé la posibilidad de que el Presidente pueda convocar convoke a esta solemne sesión “en los tres días siguientes a la sesión constitutiva, fijando hora y día de celebración”.

Finalmente, la constitución del Congreso de los Diputados es objeto de un último requisito, que no es obviamente constitutivo. Se está haciendo referencia a la comunicación al Rey, al Gobierno y al Senado. Por su parte, la constitución de la Cámara Alta se comunicará oficialmente al Rey, al Congreso de los Diputados y al Gobierno y a las Asambleas legislativas autonómicas. A su vez, la constitución de los Parlamentos autonómicos también debe cumplir este último requisito, consistente en la comunicación a otros órganos del Estado, como al Rey, al Presidente del Gobierno de la Nación, a las Cortes Generales y al Presidente de la Comunidad Autónoma en funciones (art. 4.2 RPAND; art. 4 RAEX; art. 8.2 RPRI; artículo 8 RPINCAST, que añade al Príncipe de Asturias, como a una de las personas a las que ha de comunicarse la constitución de la Cámara autonómica; art. 4.2 RCCyL, aunque no incluye al Congreso de los Diputados, igual que el artículo séptimo del RCV, el art. 5.2 RPGAL y el art. 11.6 RAMAD; artículo 9.3 RAMU, que no incluye al Presidente del Gobierno de la Nación). Hay algún detalle significativo, como el del artículo 6 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, que determina que se comuniqué al *Presidente* del Congreso de los Diputados y al Presidente del Senado (también art. 5 RPCANT y art. 12 RPNAV) y no genéricamente a las Cortes Generales ni a los Presidentes de las Cámaras. Las variedades son múltiples, pues el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha dispone que la constitución de las Cortes sea sólo comunicada al Rey, al Presidente de la Junta de Comunidades y al del Senado. Finalmente, el Reglamento del Parlamento vasco determina que la constitución del nuevo Parlamento sea comunicado oficialmente sólo “al Lehendakari en funciones del Gobierno, y determinará la convocatoria de la próxima Sesión, con lo que quedará por concluido el acto”.

IV. CONCLUSIÓN

1. Cuando el recurso del artículo 70.2 CE, atribuye al poder judicial el control de las actas y credenciales parlamentarias impide que las Cámaras tengan la competencia para ejercer este control. No hay dos constituciones del Parlamento en el Derecho parlamentario español. Ni siquiera es así en el Senado ni en el Parlamento vasco, donde se prevé la actuación previa de su Junta preparatoria y de la Diputación Permanente, respectivamente. La constitución de las Cámaras supone que se prevea siempre en Derecho parlamentario español la posibilidad de que las Cámaras procedan a una nueva elección de las Mesas, si como consecuencia de los fallos judiciales se produce una alteración en la titularidad de los escaños superior a un determinado porcentaje, que es generalmente del diez por ciento. Además, en caso de que se produzca este cambio de titularidad en los escaños, lo más probable es que debiera arbitrarse algún

procedimiento de cuestión de confianza, si la Cámara (con su composición anterior) hubiese dado su confianza a un candidato.

2. El efecto principal de la sesión constitutiva en España es que entran en plenitud (generalmente desde la proclamación de electos con efectos retroactivos) los derechos, deberes y prerrogativas de los parlamentarios, se elige la Mesa de la Cámara y finaliza la *prorrogatio* de la Diputación permanente. La elección de la Mesa se produce en la mayoría de los Reglamentos (no en todos) de una forma algo disfuncional, pues se elige a la Mesa cuando el electo no ha adquirido plenamente la condición de parlamentario. Por su parte, el régimen del juramento o promesa ha perdido gran parte de su significado a raíz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha ido matizando sus efectos y su alcance formal.

3. Todos los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos siguen en esta materia, de forma más o menos fiel, las previsiones del Reglamento del Congreso de los Diputados, al igual que sucede en otras muchas materias parlamentarias. No obstante, los diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos han incluido varias novedades para tratar de regular una materia de un modo acorde a la realidad de cada Parlamento autonómico.